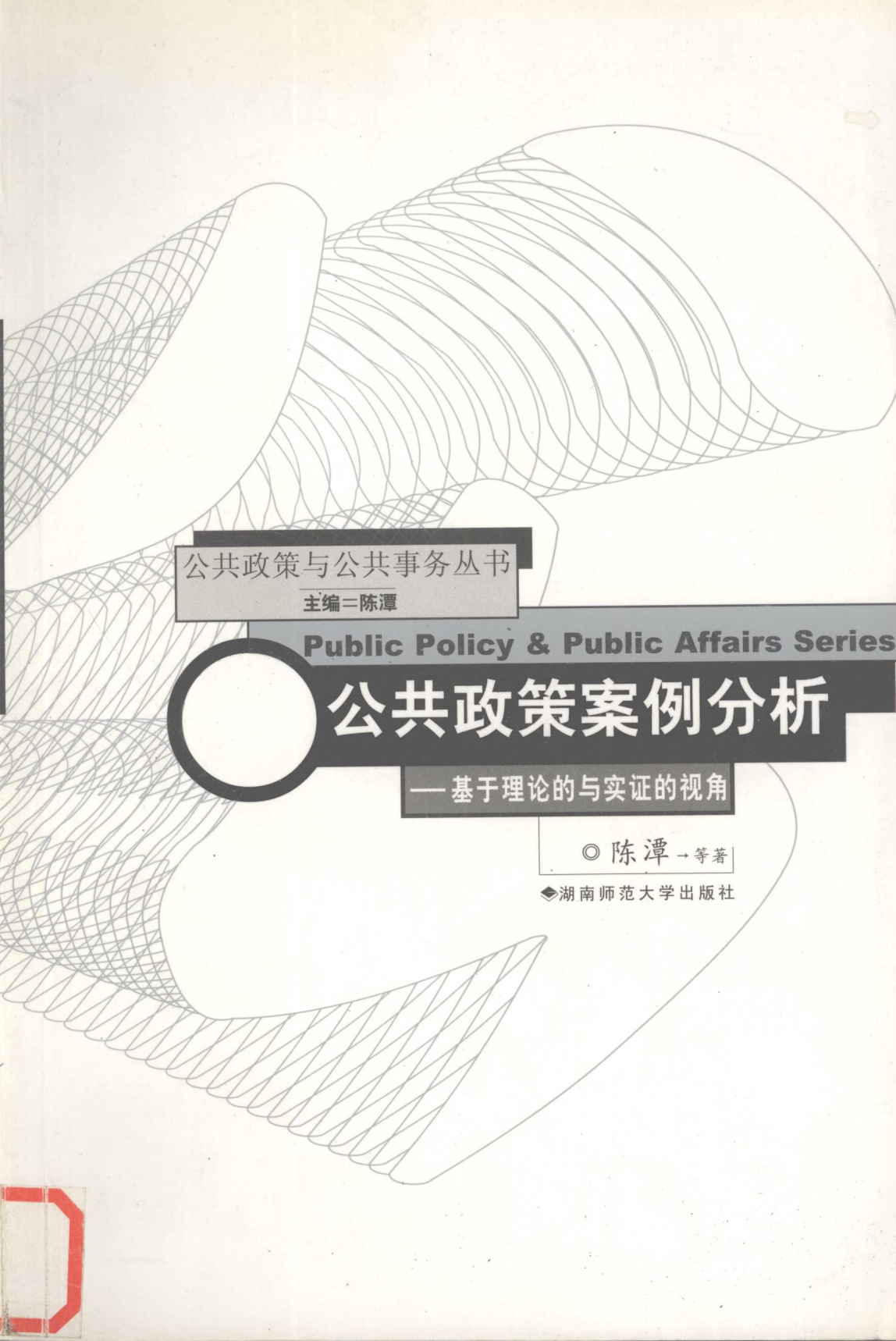




公共政策与公共事务丛书

主编=陈潭

Public Policy & Public Affairs Series

公共政策案例分析

——基于理论的与实证的视角

◎ 陈潭 → 等著

◆ 湖南师范大学出版社

公共政策与公共事务丛书

主编↓陈潭

Public Policy & Public Affairs Series

公共政策案例分析

——基于理论的与实证的视角

◎ 陈潭 ↓ 等著

湖南师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共政策案例分析 / 陈潭等著. —长沙: 湖南师范大学出版社, 2003.10

(公共政策与公共事务丛书)

ISBN 7-81081-371-4

I. 公... II. 陈... III. 公共政策—案例分析
IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 097789 号

公共政策案例分析

◇陈潭等著

◇丛书策划: 陈宏平

◇责任编辑: 陈宏平 赵士启

◇责任校对: 蒋旭东 刘琼琳

◇出版发行: 湖南师范大学出版社

地址/长沙市岳麓山 邮编/410081

电话/0731.8853867 8872751 传真/0731.8872636

网址/www.hunnu.edu.cn/press

◇经销: 湖南省新华书店

◇印刷: 湖南航天长字印刷有限责任公司

◇开本: 670×960 1/16

◇印张: 28.5

◇字数: 434 千字

◇版次: 2003 年 11 月第 1 版 2003 年 11 月第 1 次印刷

◇印数: 1~5000 册

◇书号: ISBN 7-81081-371-4/D·013

◇定价: 26.00 元

案例就是一个执行官或其他管理人士曾面临的情景的一个部分的、历史的、临床的研究。它运用叙述式的表达方式，来鼓励学生的参与，并为可替代许多方案的构建和为认识现实世界的复杂性和模糊性提供资料——实证的和过程的材料——这是对于一个特殊情景的分析所必需的。

—— [美] C·R·克里斯坦森

总 序

全球化、市场化、信息化趋势越来越成为当今时代的主题和世界发展的潮流，学科的发展也展现出一片广阔的成长空间和蓬勃的生长态势。许多人文社会科学面对与以往迥异的经济、政治、文化等社会背景，开展了话语的转换和理论的创新，似乎放弃了巩固学科边界的努力，不断进行着各种各样的“科际整合”，去解答世间存在的或从未遭遇过的种种问题。我们清楚地看到，许多学科理论的发展与社会变迁的关系日趋紧密，学科间研究方法相互影响与知识互借的现象日益增多。由此，中国的学科建设也越来越不囿于传统的知识格局和学科逻辑，正在酝酿或发生着“变局”：一方面，“冷眼向洋”借鉴人类一切优秀文明成果，进行学科或理论的借用、移植；另一方面，“与时俱进”地回答中国社会主义现代化建设的现实实际，进行理论或知识的改造、创新。公共管理、公共政策、公共事务等新兴学科在我国的兴起和公共管理硕士（MPA）学位教育在我国的开展反映着学科发展的张力与拓展和学科建设的“实然”与“应然”。

公共管理（public management）是西方国家在20世纪60年代以后，伴随着新公共行政学的兴起之后出现的一个新概念；它与公共行政（public administration）、公共事务（public affairs）、公共政策（public policy）等都有着密切的联系。公共管理由公共行政演变而来（目前公共管理学界已经相当多地习惯使用 public administration 来指代公共管理），主要进行公共组织和公共部门管理，而以政府管理为主的公共行政是公共管理的一项主要内容或主要方面；公共管理是以各种公共事务为对象的，而公共物品的提供是公共事务的主要内容，于是公共管理是对公共事务或公共物品配给所进行的管理；公共管理要按照公共政策来管理，也是
对公共政策的管理，同时公共政策也要依靠公共管理来推行。因此，公共管理是指政府及其他公共机构，为了适应社会经济的发



展和满足公众的要求,对涉及公众利益的各种公共事务,依据公共政策所实施的有效管理。作为一种行为过程,公共管理的目的是维护公共利益,促进社会的协调发展,为广大公众提供公共服务。一般来说,公共管理的内容主要包括公共问题的确立、公共信息的共享、公共政策的决定、公共项目的选择、公共资源的控制、公共物品的配给、公共服务的提供、公共秩序的安排等。

公共政策(public policy)是实现公众意志、满足社会需要的公共理性和公意选择,是规范、引导公众和社群的行动指南或行为准则,是由特定的机构制定并由社会实施的有计划的活动过程。公共政策是社会生活的重要政治成果,而政策科学是一门研究公共政策现象和寻求政策解决方案的应用性和综合性学科。它的出现为人类解决复杂多变的现实问题提供了一个新的视野,因而被誉为当代西方社会发展过程中的一次“科学革命”。现代公共政策研究应用现代科学的理论、方法和分析技术,以问题研究为取向(issue-oriented),有目的、有系统地分析和解决社会问题,从而形成独立的学科理论和方法体系。^①公共政策科学是一门讲究“功利”、世俗化的学科,虽然受到西方学科体系的诸多影响,但这一点仍然可以从我国政策科学研究取向的特点反映出来。这些特点表现为:公共政策作为政府引导和控制社会的工具;政策科学作为制定好的政策和提高行政管理效率的手段;政策研究和分析以提出政策建议和政策解释为目的。^②公共政策的科学性和政策研究的规范性正逐渐受到各级政府和研究机构的重视,尽管政策研究思想、范式和方法正经历着由传统向现代的转型。我们也可以清晰地观察到:中国公共政策研究的跨学科化、综合化、实用化的趋势不可避免。

公共事务(public affairs)是指那些关涉社会公众的共同利益,关系社会整体的生活质量,以及这些活动的最终结果。很明显,公共事务是相对于私人事务而言的。当然,西方学者对于公共事务的理解在实际生活中还存在诸多差异。比如,人们可以从国家学说的角度,将那些涉及国家主权、合法性、普遍性的事务

① 详见严强:《公共政策知识场域论略》,《求索》,2002年第6期。

② 参见徐湘林:《面向21世纪的中国政策科学》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》,2000年第4期。

视为公共事务；也可以从政府管理的角度，将那些涉及人们共同利益的事务如交通、邮电、教育、医疗等视为公共事务；还可以将个人在公共活动中的体验，如公共秩序、安全、社会保障等视为公共事务。但更准确地说，包括西方国家，普遍用公共物品的提供作为界定公共事务的主要依据。^①我们也可以从宏观层面上按照传统功能分类方法，把公共事务分为经济事务、政治事务、文化事务、社会事务等，由此涉及公共设施、公共财物、公共信息、公共安全、公共秩序、公共组织、公共政策、公共服务等公共产品类型。如前所述，公共管理就是对人类公共事务的管理。公共事务的研究是人类对所出现的纷繁复杂的社会公共问题以及如何协商解决的科学研究，是时代进步和社会发展的必然产物。随着经济市场化和政治民主化进程的加快，公共事务的研究也越来越受到政府组织、非政府组织（NGO）或非盈利性组织（NPO）和各种学术机构的青睐。

伴随公共行政、公共管理、公共政策、公共事务研究的拓展，这些研究的学科化、组织化、产业化的趋向也愈加明显。在国际上，不少大学成立了公共行政（政府）学院、公共政策学院、公共事务学院、公共管理学院，并开办了相应的专业，开展了公共行政（MPA）、公共政策（MPP）、公共事务（MPAff）、公共管理（MPM）职业硕士学位教育。如今，以公共行政硕士（MPA）为主的公共管理系列职业学位教育，与工商管理硕士（MBA）、法律硕士（JM）教育并称为国际三大文科职业学位教育。学科化教育与研究也极大地促进了研究组织的发展和完善，出现了行政型、学术型、产业性等性质不一的各色研究组织，其中以政策研究组织（PSO）最为突出。同时，这些研究的“学科化”和“组织化”也促使了“产业化”的诞生，信息产业、咨询产业、托管产业等也相继产生，管理顾问、政策分析师、高级公务员等越来越成为令人羡慕的职业。以哈佛大学政府管理学院为例，它曾培养和造就了美国历史上的多位总统、外交家和许许多多高级公务员。

中国的公共管理研究、公共政策研究、公共事务研究还处于

① 汪玉凯：《公共管理基础问题研究》，《中国行政管理》，2001年第11期。

起步阶段，处于孩童时代的模仿与童稚状态。相关学科的定位和自身概念存在一些模糊认识，人们的理解也同样有较大差异。总之，其研究多半停留于引进和移译，还存在这样或那样的缺陷和问题：研究力量分散，学术资源整合不力；低水平重复仍然存在，学术个性缺乏；相互封闭、不能互补，学术信息共享不够；学术视域较为狭窄，理论创新不多等等。但我们似乎从青年学者陈潭担纲主编的《公共政策与公共事务丛书》中看到了一丝“亮光”。这套丛书表明，学术上的“借鉴”和研究的“本土化”是中国学科发展既不可缺少又不可偏废的两个方面：对于国外学科发展存在的学科强势和学术优势，我们别无选择，只能大胆借鉴；同时，学术研究更应该加强自主性思考，促进科学研究的本土化，从而更好地服务于“本土”。

阅读丛书的著作有如阅读中国社会的转型，因为它不是极力去回避复杂的现实问题，而是竭力去解读和回答转型社会的实际状况；阅读丛书的著作有如呼吸清晨一缕清新的空气，因为丛书当中的一些著作在可能搜集到的信息范围内还属首次，有的体系新颖，有的方法独特，有的更具原创性；阅读丛书的著作有如阅读学术中国的未来，因为这些编著者绝大部分是青年博士学者，我们从中可以领略到他们立志学术、励行学术、服务学术的信心和勇气。当然，正如主编所言，由于学术历练的稚嫩性、学术思考的不成熟性、学术环境的非确定性，以及编著者教学任务的繁重性、写作风格的不一致性、学生教学用书的急迫性，致使丛书还存在这样或那样不尽如人意的缺憾。但我们相信，随着经济社会的发展以及学科的发展和新成果的积淀，不定期地完善和修订本丛书，将有利于学科的规范化及其话语系统的成熟，从而更多地满足公共管理、公共政策、公共事务理论工作者和实践工作者的需要，也将有利于公共管理类本科专业教学和MPA教育发展的需要。

刘湘溶

2003年2月28日

前言

的确，严格说来，一个问题能引起我们研究的兴趣就意味着我们对它是抱有热情的。你能想象自己会坐下来探讨一个毫不关心的话题吗？在每一个话题选择的背后总是隐藏着研究者心中一团兴趣的火焰……一项学术性工作应该是推理的、公正的和用论据支持的。

——[美] 迈克尔·罗斯金 (M.G. Roskin) 等
《政治科学》(2001 年)

当岁月的车轮碾过公元 2003 年春天的时候，一系列重大公共危机事件扑“面”而来：瘟疫、地震、矿难、火灾、旱涝、战争……特别是“伊拉克战事”和“SARS 风雨”吸引着全球无数的眼球。作为人类文明最早的发祥地之一，历史的更替在两河流域打上了深深的烙印，而“文明的冲突”却让战争机器野蛮出场，直到今天美国仍然在寻找战争的“合法性”——大规模杀伤性武器的存在。乔治·布什的单边主义政策和“先发制人”战略，一次次让联合国安全机制停摆。人们对和平的渴望并不能遮盖这种可怕现实：有史以来，是战争在掌控着历史进程。“强者的霸权与弱者的武器”，这种非对称战争的事实使我们想起了法国学者雷蒙·阿隆的“核武威胁”和“恐怖均衡”的理论。我们试问：恐怖是否附于强权行径而生存？留给世人的是现实的无奈和历史的裁决！面对巴格达街头美兵的欢笑野餐和总统府门前的悠闲垂钓，伊拉克人很不是滋味地垂问：伊拉克人失掉了自信力了吗？面对无数珍宝和文物的被抢掠以及无政府状态，许多仁人扼腕长叹：文明是世界的，世界也应该是文明的！对这种非和平方式试图除掉所谓“邪恶轴心”的后果，有些人猜测：少了一个萨达姆，可能会催生无数的“拉登”！面对纷繁复杂的国际事务，我



们思考和依赖的也许只有包括联合国在内的国际组织的“善治”(good governance)了,然而联合国又该向何处去呢?战争无论如何总是一场灾难和悲剧,但也给国际公共关系、全球公共资源、人类公共事务以及由此开展的全球治理(global governance)以无穷的思索和启示。

肆虐中国乃至全球许多地方的非典型性肺炎比战争、洪水、饥荒更可怕,它与美伊战争成了这个美丽春天最不美丽然而却最引人注目的话题。那是春节刚过,听说老家到广东务工的人带足了板蓝根、盐和醋,广东、湖南等地还出现了局部的抢购现象,以我们敏锐的眼光和迟钝的思维判定:一场重大公共事务危机将要出现。SARS具有极强的传染性,且致死率达到3%以上,到4月下旬,全国各地除了个别省份,都报告发现了病例或疑似病例。一时间,政府防治工作里里外外明显加快,成为继建国后“扫除四害”运动的又一重大公共卫生运动。“非典”事件打扰了我们平静的生活,留给了我们无尽的遐思:人类对于未知世界的探索没有尽头,科学研究永无止境;发展是硬道理,而只有健康才是发展的底线;流行病必定是社会病,恐慌比疾病传染更可怕,治疾病亦须治心病;缺乏自省与节制的饮食文化需要反思,人类生命的自变量值得审视;缺乏通畅的信息运行渠道和机制,公共事务危机的治理成本无疑将会加大!

著名学者毛寿龙先生认为,从公共政策角度来看,SARS的爆发与广泛传播,与政策问题没有及时定位密切相关。其原因有多方面,一是这种病本身是未知疾病,卫生部门需要掌握足够信息后才能了解其特征,确定新传染病的爆发模式,这是技术原因;二是改革开放20多年里,传染病防疫等公共卫生体系发展不健全,公共医疗体制等方面的社会发展跟不上经济发展水平,也使得政府和社会未能及时掌握传染病发生、传播的情况;三是改革开放以来,各级政府职能从政治工作转向经济建设为中心,一直把经济增长和确保经济增长的社会政治稳定当作核心政策目标,一旦发生传染病等公共问题,政府本能反应是为了不影响经济增长,不影响旅游、商务活动,尽量淡化处理。这使得各方面无法及时全面地了解疫情。人们虽然通过手机短信、网络论坛和电子邮件了解到一些信息,但大多支离破碎,相互矛盾,无助于

准确识别真相。^① SARS 危机凸现当下中国公共政策和公共管理当中所存在的一系列问题。

建立回应型政府和实施适应性管理是公共管理的必然要求和应对公共事务危机的可能进路。公共管理学者斯塔林 (Gover Starling) 认为, 回应 (responsiveness) 一词是指公共组织快速了解民众的需求, 不仅包括“回应”民众先前表达的需求, 更应洞识先机, 以前瞻主动的行为研究问题、解决问题。^② 著名学者俞可平先生也认为, 回应的基本意义是, 公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应, 不得无故拖延或没有下文。在必要时还应当定期地、主动地向公民征询意见、解释政策和回答问题。回应性越大, 善治的程度也越高。^③ 因此, 回应型政府 (Responsiveness Government) 主要表现为政府的反应能力, 对来自基层、民众的信息的反馈速度, 对公共问题、突发性事件的应急水平。从这次突发性公共卫生事件来看, 公共管理机构还缺乏应急反应的能力。最近, 国务院已决定, 建立国家应对突发公共卫生事件应急处理机制, 并颁布了《突发公共卫生事件应急条例》。要求建设有权威的疾病预防控制中心, 建立起全国性疫情特别是突发性疫情信息系统。控制疫情, 就要做到早发现、早报告、早隔离、早治疗, 采取坚决果断措施, 控制传染源, 阻断传播途径, 防止疫情传播和蔓延。当然, 应急反应机制的建立必须需要畅通、透明的信息运行渠道, 所有地方、任何单位都必须及时准确地掌握和上报疫情, 不得缓报、瞒报和漏报。在不规则的信息传递中, 各种谣传都有可能被放大。政府不但要向公众提供危机事件的零散信息, 而且还要随着事态进展, 分析事件的来龙去脉、发展趋势, 尽可能做出自己的评价, 从而满足公众的信息需求, 维持社会秩序运转。因此, 回应型政府也必定是责任型政府 (Accountability Government) 和透明化政府 (Transparency Government)。

所谓适应性管理 (Adaptive Management) 就是面对无法预测的

① 毛寿龙:《非典事件与治道变革》,《南风窗》,2003年5月1日,总第237期。

② 转引自张成福、党秀云:《公共管理学》,中国人民大学出版社2001年版,第324页。

③ 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第10页。

复杂系统，公共管理机构除能及时而又准确地做出回应、迅速灵活地调整战略与政策之外，还必须要求政府同公众、社会一道协调参与管理。显然，SARS 防治工作是一项复杂的社会系统工程，因此，各部门、各地区和各有关方面必须密切配合、通力协作。这次 SARS 危机从一定程度上暴露了政府体制“条块分割”的弊端，那就是各个部门出现“利益拼命争、责任拼命推”的现象。同时，政府权力部门化、部门权力利益化、获利途径审批化、审批方式复杂化，使得有关部门在处理方式上习惯于审批，总是等待着上级的命令，并且为部门利益着想，遭遇危机事件自然地等待行政命令，也就无法协调各个部门的具体工作了。诚然，光靠政府或某个部门的力量去应对突发性的、重大公共危机事件是远远不够的，它需要公众、社会的通力合作，也需要寻求国际合作。公共管理是政府与 NGO、公众通过合作、协商等方式，围绕共同的目标对公共事务所开展的管理安排。从无端的恐惧到 SARS 病人擅自离开隔离区，从谣言蜂起到盲目抢购，我们看到，当社会遇到危机挑战时，个体如同分散的马铃薯，无法凝聚成理性的气氛。这和长期以来我们社会组织、民间组织的发育不充分、公民文化建设相对薄弱大有关系。在 NGO 发育完善、公民意识强烈的国度里，就可出现如同西方公共管理学者所言的“没有政府的治理”（governance without government）。^① 所有上述的思考，也都是公共政策分析所要面对和解答的问题。

二

公共政策密切关注解决和改善社会问题，因为公共政策的重要特性就是问题取向（problem oriented）。公共政策问题是公共政策过程的逻辑起点，是公共政策生命周期的起始环节。公共政策的任务主要就是解决和改善在现实生活中对公众来说不理想、不规范、不能令人满意的某些社会状态。有些问题超出了私人的范围，个人无力解决，而且公众意识到问题的严重性且产生了公意性诉求，此时公共管理机构有必要、也有能力制定和实施公共政策，去处理已经发生的问题和预防可能发生的问题。据此，西方

① 参见 [美] J·N·罗西瑙主编：《没有政府的治理》，张胜军等译，江西人民出版社 2001 年版。

学者把公共政策分析称之为“问题分析之学”(Science of Problem Analysis)是有道理的。

美国兰德公司数学部前任领导人 E.S. 奎德认为,政策分析是:

任何一种以这种方式提供信息的分析,其目的都是为政策制定者运用他们的判断力打下更好的基础……在政策分析中,“分析”一词是从它最普遍的意义上被使用的,它包括直觉和判断力的运用,包括通过把政策分成若干组成部分面对政策进行的检查,还包括新的可替代方案的设计和综合。涉及的活动从为更好地理解预料的问题而进行的研究到对已完成方案的评价。有些政策分析是非正式的,仅指详细的思考,然而正式的政策分析要求广泛收集资料 and 用复杂的数学过程进行精心计算。^①

这一描述说明了公共政策分析是在一定的理论、程序和模式指导下进行的智力活动,是运用一定的方法和技术的思维过程。一般说来,公共政策分析要回答五类基本问题:

·事实分析:是什么?在什么时间与地点?程度是什么?事实的产生可能会改变问题所要达到的价值。

·价值分析:因为什么?为了谁?应优先考虑什么?价值是问题能否解决的主要检验标准。

·规范分析:应该是什么?应该怎样做?政策执行的结果是要达到所谋求的价值与利益。

·可行性分析:是否行得通?公众是否允许这样做?需要确定客观现实中的能力与可能。

·利益分析:利益如何分配?利益究竟分配给谁?这是政策分析的归宿。^②

要分析上述问题,就需要进行观察、判断、描述、度量、推理,从而达到发现问题、分析问题、解决问题的目的。一般来说,公共政策所面临的是两类问题,即“需改变”的问题和“需实现”的问题。要达到问题解决的目的,其路径模型可能为:

① E.S.Quade. Analysis for Public Decisions. N. Y.: American Elsevier Publishing Co., 1975. p.4. 转引自 W·N·邓恩:《公共政策分析导论》,谢明等译,中国人民大学出版社 2002 年版,第 72 页。

② 陈庆云:《公共政策分析》,中国经济出版社 1996 年版,第 79~80 页。

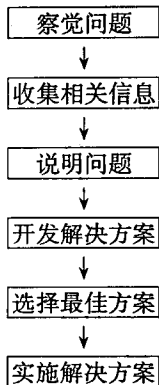


图 0-1 问题解决模型

资料来源：[英] 史蒂夫·尼兰：《条理性思维：对管理者解决问题和决策的系统指导》，何玮鹏、陈燕译，机械工业出版社 2001 年版，第 19 页。

因此，在公共政策分析当中，就公共政策个案进行公共政策调查、公共政策论证、公共政策对话、公共政策评论、公共政策构想是必需的。公共政策调查是公共政策直面现实问题的最直接的途径，它分为直接调查和间接调查两种形式，全面调查和非全面调查两种方法。在公共政策调查实践中，我们常常通过访谈、问卷、电话、E-mail 等形式进行全面调查、重点调查、抽样调查或典型调查。公共政策论证就是运用可用知识对政策命题进行演绎和归纳的过程。公共政策论证是指导对公共政策问题展开讨论的主要工具，它有六个要素即政策相关信息 (I)、政策主张 (C)、根据 (W)、支持 (B)、反证 (R)、限定词 (Q)。^① 公共政策论证的要素结构说明分析者是如何运用信息提出解决政策问题的方法的。在论证当中，我们常常采用历史的、比较的、系统的、技术的方法。公共政策对话就是围绕公共政策开展交流的活动过程，公共行政人员、立法人员、政策智囊机构、政策专家、政党组织、利益集团、公民都是政策对话的可能参与者。政策对话的形式有口头传递、研讨会、汇报会、正式集会、听证会、论辩、网络论坛等。公共政策对话就是考虑和论证某个公共政策议题或观念的所有可能意向。公共政策评论是就某一公共政策议题

^① 参见 [美] 威廉·N·邓恩：《公共政策分析导论》，谢明等译，中国人民大学出版社 2002 年版，第 66~68 页。

所开展的评估和评价,是判断某些观念或论证某些优劣。从一定程度上讲,它是公共政策综述,是对公共政策议题或公共政策知识的全面考察,也是对所研究的问题的深入了解程度的衡量。公共政策构想就是对所存在的公共政策问题提出解决的办法和应对的措施。公共政策构想即公共政策设想,是提出面向未来的公共政策建议。

公共政策案例是公共政策的直观化和具体化的客观描述,是解释和说明公共政策的可操作的实际形态。对于公共政策科学的学习,我们不能“纸上谈兵”而从理论到理论、从知识到知识,它需要实际的可操作的案例来进行研究和分析。实际上,如前所述,公共政策分析是一项复杂的、严密的系统分析性活动,它的实践需要具备建构和分析复杂政策问题以及设计有可行性的和政治上具有吸引力的问题解决方案的能力,而公共政策案例恰恰充当了化解政策复杂性的、正当的可操作形态。因此,公共政策案例是将实际生活中的具体公共政策引入课堂教学或学习者思维之中的可操作形态,是对某一公共政策情景(a policy situation)的直观化、具体化的描述。公共政策案例分析是对公共政策案例提出的问题进行分析,并列出解决这些问题的许多方式以及关于处理问题的最有效方式的想法。案例分析的目标是对案例提出的论题进行彻底的研究和培养学习者初步的分析技能。公共政策案例分析是从事公共政策分析实践的知识技能运用过程,是一种概化的、典型的公共政策分析实验。公共政策案例及其分析具有如下作用:

- 帮助学习者理解并消化公共政策科学理论和知识;
- 帮助学习者熟悉公共政策形成的背景和公共政策运作的过程;
- 培养学习者公共政策技能和相关职业能力;
- 促进学习者形成有效的学习方法和思维习惯;
- 帮助政府部门或实际工作者对已实施的公共政策进行诊断;
- 培养学习者正确的职业态度和职业道德。

公共政策案例分析要求选取富有时代性、典型性、创新性的素材进行分析;要求对案例所涉及的政策问题、政策目标、政策资源、政策环境、政策人员、政策决策、政策执行、政策效果、政策方法、政策评估等基本内容进行分析;要求对案例进行细致



的论证和入微的研究，要对公共政策文本进行解读和梳理，要开展脚踏实地的公共政策调查；要求对已形成的公共政策进行客观的、历史的描述，尽可能地开展论证、对话、比较、辩论，甚至大胆地设计公共政策构想。当然，公共政策案例分析是带有方法性和程序性技巧的思维活动 and 实践过程。对于公共案例分析的方法，主要有定性分析方法、定量分析方法和系统分析方法；对于公共政策案例分析的程序，基本上围绕“是什么”（What）、“为什么”（Why）、“怎么样”（How）去开展，即明确公共政策案例分析中的诸要素、探究公共政策案例形成之因果、提出面向未来的公共政策建议。

实践证明，开展关于公共政策案例分析的研究是有益的，案例分析方法在管理类学科领域的学习研究中，是由来已久和行之有效的最基本和重要方法之一。案例分析的教学方法能够培养学习者的自学能力和自主性思维，能够把所学知识和理论“内化”为发现问题的认知思维、分析问题的推理思维和解决问题的判断思维。案例分析的教学方法是一种情景式教学方法，它能够充分调动学习者学习的积极性，使学习者与讲授者在教与学中互动起来。此外，需要说明的是：

案例分析必须从实际出发，来不得半点把理论原则简单地生搬硬套。光只是在纸上谈兵不行，隔靴搔痒也搔不到痒处。理论联系或结合实际，需要把理论和实际都能够吃透，这就有一个不断提高两方面素养的问题。理论观点在更新，实际情况在变化，应用学科的生命力更在于学以致用、学而能用，用得适宜、恰当。怎样才能发挥案例教学法的作用，便可想而知。^①

三

案例分析贵在创新，案例素材的选择尽可能贴近现实、贴近生活，体现时代性、典型性、创新性的特点。为此，本书所遴选的案例基本上体现了这些特点，本书案例之分析也多半来源于作

^① 著名行政学家、中国公共管理学科奠基人夏书章教授为江超庸先生编著的《行政管理学案例教程》一书撰写序言的一部分内容。夏老特别重视公共管理学科的案例建设，在几次学术报告当中着重强调了这一点。同时，夏老也特别关注本丛书的写作状况和对年轻学人的殷切厚语，笔者在此表示衷心感谢！

者们依靠公共政策调查所得的亲身案例实践而开展的研究和分析。《社会转型、政策在场与村域发展》一文通过实地考察、问卷调查、深度访谈、文献研究等多种调研方法对苏南现状进行微观公共政策解读。该文从镇村两级财政与人民生活状态、镇村机构与干部及其行政运作状况和农村社会稳定状况呈现苏南模式新貌，反映国家改革开放政策所绽放的活力和苏南老百姓的政策受益。作者提出，“苏南模式”的历史远远没有终结，所遭遇的某些危机正是走向现代化转型时的阵痛，其前景将更加辉煌灿烂。与前文的事实分析不同，《贫困农村社区的生育文化》则展现了欠发达农村社区生育文化中农民的思想心态，让我们深刻认识到了公共政策文化与公共政策执行的关系。如何理解现行政策下农民的生育行为及其动机？作者认为，最关键的应从农村社区生育文化的角度，去把握农民生育行为背后的精神或文化心理结构。通过对实地访谈、问卷调查所获得的资料与信息定性分析与定量分析，作者发现：原先对农民生育行为及影响因素的理论假设带有很大的局限性，许多对农民概念化的观念和认识范式需要认真地反思！《农民的健康与农村医疗卫生制度的重构》写于SRAS肆虐前的2002年，作者警示在经济飞速发展的状态下包括医疗卫生制度在内公平的制度设计亦是不可忽视的。一个健康而又秩序的社会构建，光靠经济发展一条腿走路是行不通的。在该文中，作者首次提出“病困”概念，指出当下中国农村农民健康资源的拥有量是不充分的，并在肯定20世纪60年代中期至80年代初期实行的“赤脚医生与合作医疗制度”的基础上，提出了重建农村医疗卫生制度的公共政策构想。作者认为，政府的公共政策和适当干预是确保医疗卫生服务资源的充分供给和医疗服务的社会公平性的充分条件。《建国以来中国农村税费政策分析》一文在总结前人研究的基础上，以中国农村税费政策为研究对象，从政策科学角度，分析税费政策要素、掌握税费政策因果流变、评价税费政策得失。作者认为，要解决“三农问题”，必须给予农民同等的“国民待遇”，以农村税费改革为契机或突破口，取消或修正歧视农民的一系列政策制度。《现实诉求、政府推动与政策供给》一文认为，公共政策问题进入议程就意味着开始了形成政策方案的过程，而湖南农村公共政策方案的形成有着公共政策方案形成的共性，也有着由湖南农村实际决定的个性。作者以湖南农业产业